

C. Diputada Mayra Vázquez Velázquez
Presidenta de la Mesa Directiva del Segundo
Periodo Ordinario de Sesiones Correspondiente al
Primer Año del Ejercicio Legal de la LXIII
Legislatura del Honorable Congreso del Estado
de Tlaxcala.

P R E S E N T E

Quien suscribe la Diputada Irma Yordana Garay Loreda, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 54 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 10 inciso a fracción II, 82 fracción I y 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; 1 fracción I, así como por los artículos 2, 36, 37 fracción I, 38 fracción III 39 fracción II, 114 y 124 Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, someto a consideración de esta honorable Asamblea la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo diecisiete al Artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; se adiciona un nuevo Artículo 10 Bis y el numeral III del Artículo 154 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala; y, se incorpora un nuevo Artículo 12 Bis; se reforma el numeral XVIII, adicionándose el numeral XIX del Artículo 13; se reforma el numeral VII del Artículo 28; y, se agrega un nuevo numeral XXI, recorriéndose los subsecuentes del Artículo 52, todos ellos de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala, para incorporar la acción afirmativa indígena en Tlaxcala, con base en la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La experiencia nacional y las disposiciones del Instituto Nacional Electoral con respecto a la acción afirmativa indígena.

En el Proceso Electoral 2018, el más competido en la historia del país, el Instituto Nacional Electoral (INE) estableció de manera novedosa, una acción afirmativa para que en el Congreso de la Unión existiera una verdadera representación indígena; buscando atender a uno de los grupos sociales más marginados de nuestro país.

Esta decisión produjo que por primera vez en la historia en la Cámara de Diputados hubiera 13 diputaciones indígenas; 3 mujeres y 10 hombres en 7 entidades de la República.

La medida fue reconocida por la Misión de Visitantes Extranjeros de la Organización de Estados Americanos. Señalaron que México es el país del hemisferio con mayor cantidad de población indígena y de lenguas originarias habladas en su territorio. La cantidad de personas que se identifica como indígena en México se eleva a 25'694,92820, lo que representa el 21,5% de su población total (51,3% son mujeres, y el 48,7% hombres). “El establecimiento de medidas de acción afirmativa para la población indígena fue una de las principales novedades del proceso electoral de 2018”.¹

II. Los pueblos indígenas en México.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) los pueblos indígenas de todo el mundo han buscado el reconocimiento de sus identidades, sus formas de vida y su derecho a las tierras, territorios y recursos naturales tradicionales; sin embargo, “a lo largo de la historia, se han violado sus derechos. Los pueblos indígenas son, posiblemente, uno de los grupos de personas más desfavorecidos y vulnerables en el mundo hoy en día. La comunidad internacional reconoce ahora, que se requieren medidas especiales para proteger los derechos de los pueblos indígenas del mundo”.²

Es de conocimiento generalizado las condiciones paupérrimas en que viven estas comunidades, que no han encontrado un espacio digno de representación popular. El acceso a votar y ser votado, históricamente ha sido muy restringido para ellos.

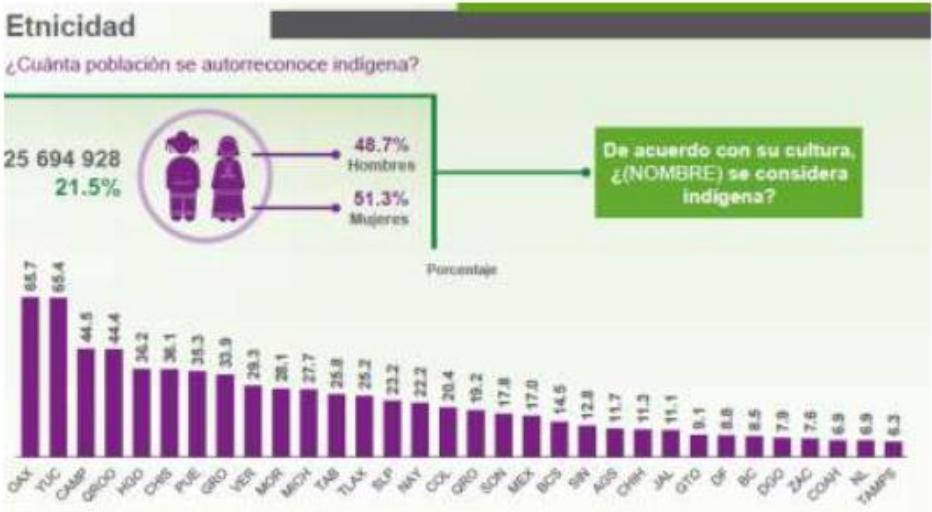
La democracia no se entiende sin el valor de la igualdad. Las mujeres y grupos indígenas en el país son los sectores más sub-representados; este fue el principal argumento del Instituto Nacional Electoral (INE) para establecer medidas compensatorias cristalizadas en acciones afirmativas, que plantearon revertir la desigualdad hacia las mujeres y la integración de los indígenas a los cargos de representación política.

¹ La OEA señaló que sin perjuicio de que la medida pueda ser perfeccionada a futuro, valoró los esfuerzos realizados por las autoridades electorales por aumentar la participación política de los pueblos indígenas. Con el fin de facilitar el ejercicio del voto en futuras elecciones, la Misión recomienda aumentar la información, material técnico y papelería electoral en lenguas originarias. Asimismo, se sugiere que, al momento de seleccionar los funcionarios de casillas en los distritos de mayoría indígena, se garantice que al menos uno de ellos tenga conocimiento de los idiomas de las comunidades originarias, lo cual facilitaría la interacción con los votantes. <https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/Informe-Preliminar-OEA.pdf>

² <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/historia.html>

De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) el concepto de hogar indígena se ha definido como aquel donde el jefe(a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a) declararon hablar alguna lengua indígena. Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como población indígena aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena.³

El Instituto Nacional Electoral estableció que de conformidad con los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas elaboró con base en la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de la población nacional total de nuestro país que es de 119'530,753 personas, 25'694,928 se auto adscriben como personas indígenas, lo que representa el 21.5% de la población total, teniendo que de ese porcentaje de personas indígenas el 51.3% son mujeres y el 48.7% son hombres. Lo anterior se refleja en la siguiente gráfica de los citados Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015:



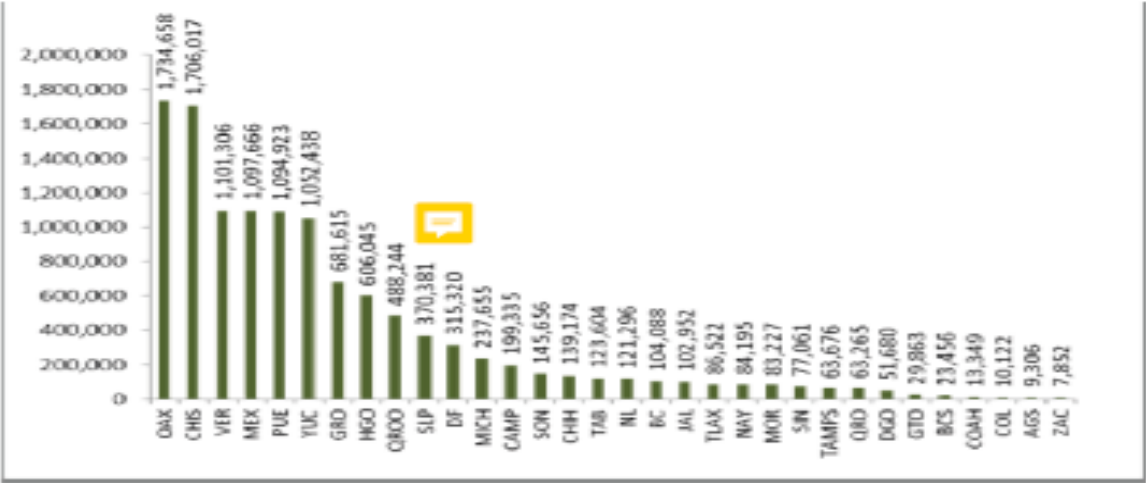
La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas señaló que la composición de la población indígena por sexo del 2015 apunta a que hay más mujeres que hombres, 96 hombres por cada 100 mujeres, en tanto que el cociente nacional es de 94 hombres por cada 100 mujeres. Las mujeres indígenas se encuentran en una situación mucho más desfavorable que otros sectores de la población, por factores relativos a servicios de salud, educación, por la marginalidad generalizada y la pobreza. Todos esos elementos juegan en su contra

³ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

hasta el punto de hacer impensable el quehacer político para ellas, en suma, porque han sido doblemente discriminadas de manera histórica al momento de cruzar la barrera del espacio público. Este panorama ha determinado que en las legislaturas anteriores su representación sea prácticamente inexistente. Por ejemplo, en la LXII Legislatura 2012-2015, de 500 espacios, sólo el 0.8% fue ocupado por mujeres indígenas, cuando los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, señalan que más de 25 millones de personas, el 21.5% del total de la población se auto adscribe como indígena, y de ese porcentaje el 51.3% son mujeres.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas señaló que el porcentaje de la población indígena con respecto a la población estatal es mayor de 13% en diez entidades; Veracruz (13.6%), San Luis Potosí (13.6%), Puebla (17.7%), Guerrero (19.3%), Hidalgo (21.2%), Campeche (22.2%), Quintana Roo (32.5%), Chiapas (32.7%), Oaxaca (43.7%) y Yucatán (50.2%). En siete entidades es menor de 2%, Tamaulipas (1.9%), Colima (1.4%), Jalisco (1.3%), Aguascalientes (0.7%), Guanajuato (0.5%), Zacatecas (0.5%) y Coahuila (0.5%)

**POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA
2015**



Fuente: CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en Encuesta Intercensal 2015, INEGI

El Instituto Nacional Electoral en su Acuerdo INE/CG508/2017 determinó que, los partidos políticos nacionales o coaliciones deberían postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se auto-adscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 distritos electorales con población indígena, de los cuales 50% corresponderán a mujeres y 50% a hombres. Posteriormente, por decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mandató que serían 13 distritos uninominales en los que ese colectivo superara el 60% de la población.

III. La estimación del Instituto Nacional Electoral para determinar a los distritos locales y entre ellos, los identificados como indígenas.

Derivado de la diferencia de datos sobre la población indígena, resulta interesante conocer la manera en que el Instituto Nacional Electoral determinó cuáles serían los distritos que tendrían que obedecer dicha norma. En primer término, se debe recordar que, de las reformas políticas-electorales de 2014, el Legislador Federal instruyó para que el Instituto Nacional Electoral además de la distritación federal, se encargará de la distritación local. Lo que antes hacían los órganos electorales de los estados ahora lo haría el Instituto Nacional Electoral.

En este proceso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó que, el Instituto Nacional Electoral tendría que realizar consultas con los pueblos y comunidades indígenas porque una de las reglas de la distritación es justamente procurar no partir, en esa geografía política, a los pueblos y comunidades indígenas, sino tratar de concentrarlos, englobarlos, tratar de maximizar la existencia de distritos indígenas.

En sesión pública celebrada el 28 de octubre de 2015, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobaron por unanimidad de votos, la jurisprudencia 37/2015 cuyo rubro es: “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”, ordenando su notificación y respectiva publicación.

El 26 de febrero de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG93/2016 aprobó el protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral, con la finalidad de respetar la integración de estas comunidades.⁴

En cada una de las entidades donde se hizo una nueva distritación se organizó al menos un Foro en el que se presentaron tanto el modelo matemático como las características del sistema de cómputo para la distritación⁵.

⁴ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/87474>

⁵ <https://cartografia.ife.org.mx/sige7/?distritacion=acuerdos>

La distritación de los estados fueron aprobándose en distintos bloques por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). Pero al final, se logró terminar el proyecto. Todos esos Acuerdos fueron la base para construir el Acuerdo CG508 del 2017 en donde se hizo la planeación de los 28 Distritos cuya composición poblacional, indicaba que más del 60 por ciento era indígena.

IV. Acuerdo INE/CG508/2017 y su apartado sobre la acción afirmativa indígena

El ocho de noviembre del 2017, el Consejo General aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, identificado con el número INE/CG508/2017 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil diecisiete⁶. Y en el Apartado para introducir la acción afirmativa indígena consideró los resultados de la Distritación Local que había consultado a dichas comunidades.

Este Acuerdo enfatiza la compensación de la representación indígena está justificada por la sub-representación histórica que ha tenido dicha población en las instituciones públicas en general y en la vida parlamentaria en particular. Por ejemplo, en la LII Legislatura (que es de la que se tienen los últimos datos disponibles), de 500 curules, 14 correspondieron a personas indígenas (sólo el 2.8% del total), y de las cuales sólo 4 eran mujeres indígenas. Se establece como válida la decisión por la siguiente tesis:

“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto; 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a

⁶ <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>

la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.”

Como se establece en la anterior jurisprudencia, las acciones afirmativas tienen como característica el ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es por medio de la universalidad de derechos, es decir, la exigencia de que todos los hombres y mujeres sin distinción gocen de los mismos derechos universales.

En efecto, constituyen una medida compensatoria que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

En este tenor, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió las Jurisprudencias 30/2014 y 43/2014, bajo los rubros y contenido siguientes:

“ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5,

fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.”

“ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.- De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.”

Ahora bien, a través del Acuerdo INE/CG59/2017 emitido el 15 de marzo de 2017 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se aprobó la demarcación territorial de los 300 Distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales; advirtiéndose que existe una nueva conformación de los 28 Distritos con 40% o más de población indígena, lo que representa el 9.33% del total de los 300 Distritos. Se determina la acción

afirmativa indígena para 12 Distritos que equivalen al 4% de los 300 Distritos en que se divide la República Mexicana. La mayoría de los 28 Distritos con 40% de población indígena se concentran en los estados de Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, mismos que forman parte de la Tercera Circunscripción Plurinominal

V. Sentencia SUP-RAP-726/2017. Incremento de la acción afirmativa indígena de 12 a 13 distritos.

Dicho acuerdo fue impugnado. En la Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, de fecha catorce de diciembre de 2017 se determina que, para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los Partidos Políticos Nacionales o coaliciones deberían postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se auto adscriban como indígenas en, al menos los siguientes 13 Distritos Electorales Federales, sin que se postule a más de 7 personas del mismo género.

La misma Sentencia estableció los requisitos de auto adscripción indígena calificada. En las páginas 188 a la 190 se estableció lo siguiente:

“En efecto, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, no basta con que se presente la sola manifestación de auto adscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, estamos en presencia de una auto adscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.

Dicho vínculo efectivo, puede tener lugar, a partir de la pertenencia y conocimiento del ciudadano indígena que pretenda ser postulado por los partidos políticos, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece, la cual, como ya se dijo se deberá acreditar por los partidos políticos al momento del registro, con las constancias que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se apuntan enseguida:

- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o Distrito por el que pretenda ser postulado.
- Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a

ellas, dentro la población, comunidad o Distrito indígena por el que pretenda ser postulado.

Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones. Lo anterior a fin de garantizar que los ciudadanos en dichas circunscripciones votarán efectivamente por candidatos indígenas, garantizando que los electos representarán los intereses reales de los grupos en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción afirmativa.

Por último y en relación con este tema, cabe precisar que **para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se deberá asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resulten de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, conforme a lo establecido en la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Capítulo V, denominado: Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena.**⁷⁷

En este sentido, el Tribunal señaló que para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2º de la Constitución, que funda la adscripción de la calidad de indígena, a efecto de que no sean postuladas personas que no reúnan dicha condición, fue necesario que se acompañara a la solicitud de registro, cualquier documento a través del cual se acreditara la pertenencia y conocimiento de la persona indígena postulada por la coalición, a las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

La Constitución Federal no remite (como sí lo hace con el tema de paridad de género) a Ley General Electoral, para que sea ésta la que regule tal ámbito, sino que la acción afirmativa de cuota indígena ha sido implementada por la autoridad electoral. El Tribunal señala que entre las obligaciones de los partidos políticos está la de garantizar la paridad entre los géneros, así como la inclusión de personas que se adscriban como auto indígenas, en las candidaturas a legisladores federales, lo que proyecta una irradiación fuerte del principio pro-persona, por lo que la medida es constitucionalmente válida.

⁷ https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf

La Sala Superior establece que la causa eficiente para determinar que la medida se aplique en 13 distritos y no en los 28, reside en un parámetro objetivo, consistente en la concentración de la población indígena que en los mismos reside.

Efectivamente, aun cuando los 28 distritos son identificados por la responsable como “indígenas”, lo cierto es que en 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se auto adscribe con tal carácter, en 3 más, un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen y no; y en otros 2, la población indígena es menor al 60% referido, de ahí que no se actualiza el supuesto fáctico de concentración de población predominantemente indígena que justifique la implementación de la medida en la totalidad de los 28 distritos, sino tan solo en 13.

VI. Tlaxcala y la comunidad indígena

Bajo este contexto, y derivado del hecho de que, en nuestro Estado, Tlaxcala, también existe un número importante de comunidades indígenas considero pertinente que debiera establecerse en la legislación local la acción afirmativa indígena. Nuestro Estado figura entre los 15 estados de la República Mexicana con mayor proporción de población indígena, con 27 mil 653 habitantes que pertenecen a alguna etnia. Son parte de este grupo el 2.6 por ciento de una población total de 1 millón 272 mil 847 personas.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Tlaxcala es la entidad más pequeña del país, en donde sus habitantes conservan costumbres y lenguas indígenas, entre ellas están los que aún dominan el náhuatl con 23 mil 402 hablantes; totonaca con mil 668; otomí con 594; y lenguas zapotecas con 227 personas. Conforme a los registros, la población indígena ha estado en constante crecimiento, si se toma en cuenta que en 1990 había en el estado 22 mil 783 indígenas, para el año 2000 había 26 mil 662 y en el año 2010 se registró un aumento a 27 mil 653. Por supuesto que, a la fecha, esta población ha crecido.

Lengua indígena	Número de hablantes (año 2010)
Náhuatl	23 402
Totonaca	1 668
Otomí	594

Lenguas zapotecas	227
FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.	

Evidentemente, como en el caso de diversas poblaciones indígenas en otros estados de la república, éstas sufren de discriminación y baja o casi nula, en su representación política.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas revela que Tlaxcala ocupa el lugar 15 entre las entidades federativas con más población indígena, y que los sectores indígenas en el país se concentra en 15 estados ubicados en las regiones centro, sur y sureste, donde se localiza más del 83 por ciento que habla alguna lengua indígena.

Los municipios donde hay población indígena son: Calpulalpan, Chiautempan, Huamantla, Mazatecochco de José María Morelos, Contla de Juan Cuamatzi, Tepetitla de Lardizábal, Sanctórum, San Pablo del Monte, Santa Cruz Tlaxcala, Teolochocho, Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, Tlaxco, Xaloztoc, Papalotla de Xicohtécatl, Yauhquemehcan, San Francisco Tetlanohcan y San Juan Huactzinco.⁸

La Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas reconoce como pueblos indígenas por el estado de Tlaxcala a comunidades de los municipios de San Pablo del Monte y Teolochocho por tener más de cinco mil habitantes.

VII. MARCO NORMATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA EN TLAXCALA

Existe una amplia disposición legal, que fortalece cualquier medida legislativa que pretenda darles las medidas adecuadas a estas comunidades, para que sean debidamente representados en los puestos de elección popular:

La disposición más importante la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconoce en su artículo 2, párrafo primero, que

⁸<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tlax/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=29>

México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo establece la obligación de los Estados de proteger y fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas en diversas disposiciones articuladas:

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: ...
 - b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 1, numeral 4, señala que:

“... las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación.”

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado su preocupación por el “número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres, en México” y ha recomendado a México que “redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la[s] mujer[es], en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública, [para lo que podría ser útil] la implementación de medidas especiales o de acción afirmativa”.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres ha señalado al Estado Mexicano su preocupación por el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del país. Recomienda eliminar “los obstáculos que impiden a las mujeres, en particular, las indígenas, participar en la vida política”.

Otros tratados que reconocen los derechos indígenas son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

Los pueblos indígenas, sin duda son prueba de la diversidad y de la riqueza de nuestro Estado. Por lo que hay que comprometernos con el desarrollo de los tlaxcaltecas de origen indígena.”

Como legisladores estamos comprometidos a garantizar el derecho fundamental a la igualdad jurídica en su dimensión sustantiva que protege tanto a personas como

a grupos sujetos a vulnerabilidad, a efecto de erradicar las discriminaciones estructurales que operan en contra de ellos.

Jurisprudencias 1a./J. 126/2017 y 1a./J. 126/2017: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”¹² y “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”, estableció que cuando existen discriminaciones estructurales, es obligación de las autoridades del Estado mexicano realizar todos los actos jurídicos necesarios que se encuentren en su esfera de competencias para eliminarlas, puesto que, de lo contrario, se genera una condición omisiva que deja de lado la faceta sustantiva del derecho a la igualdad, siendo esta dimensión la que permite revertir mediante acciones y medidas necesarias, las desigualdades fácticas existentes entre los distintos grupos de la sociedad, a efecto de que todos gocen de manera real y efectiva del resto de derechos humanos en condiciones de paridad con los otros conjuntos de personas o grupos sociales.

En el caso de Tlaxcala como en los demás Estados de la República, el sistema de partidos políticos garantiza que éstos puedan implementar medidas para atender el cumplimiento de las acciones afirmativas. En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-71/2016 y acumulados, la Sala Superior afirmó que los partidos políticos cuentan con la infraestructura suficiente para promover la participación de personas indígenas en la conformación de los órganos colegiados, mediante su inclusión en las candidaturas que registren, por razones particulares, entre las que destacan:

- a) Cuentan con padrones numerosos de militantes, que representan porcentajes importantes de la ciudadanía en general;
- b) Dentro de sus bases de militantes pueden estar representados distintos estratos y grupos de la sociedad, entre ellos, las comunidades e individuos indígenas que habitan en el territorio de influencia de tales partidos políticos;
- c) Cuentan con infraestructura amplia y sofisticada, además de gozar de prerrogativas como el financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación; algunos de los partidos políticos con registro oficial prevén dentro de sus reglas estatutarias, la posibilidad de competir con candidatos internos o con candidatos que no son parte de su militancia.

VIII. Efectos de la presente propuesta de Decreto.

En este sentido es totalmente viable que establezcamos una acción afirmativa en la medida de la presencia que existe en el Estado de las comunidades indígenas que

es cercana al 3%. En este sentido, propongo que se modifique la Constitución, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley de Partidos Políticos para que los partidos políticos, coaliciones y/o alianzas incorporen de manera obligatoria en sus listas de mayoría relativa y representación proporcional el 3% de candidatos de origen indígena; esto, sin desvincularse de la obligación que constitucionalmente se tiene sobre la paridad de género. De igual forma, el registro deberá estar acompañado de los documentos en donde se demuestre la auto adscripción calificada; tal y como lo mandató el Tribunal Electoral a nivel federal.

Por lo tanto, me permito presentar ante esta Honorable Asamblea, la siguiente: Iniciativa con Proyecto de Decreto, dividida en tres apartados. **Primero:** por el que se adiciona un párrafo diecisiete al Artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. **Segundo:** se adiciona un nuevo Artículo 10 Bis y el numeral III del Artículo 154 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala. **Tercero:** se incorpora un nuevo Artículo 12 Bis; se reforma el numeral XVIII, adicionándose el numeral XIX del Artículo 13; se reforma el numeral VII del Artículo 28; y, se adiciona un nuevo numeral XXI, recorriéndose los subsecuentes del Artículo 52, todos ellos de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala.

PRIMERO:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA

ARTÍCULO 95.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
Los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la presencia de las comunidades indígenas en las candidaturas a cargos de elección popular en un tres por ciento. Las autoridades electorales locales salvaguardaran que se cumpla esta acción afirmativa.

Se garantiza.....

SEGUNDO:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA

Artículo 10 Bis

Los partidos políticos, Coaliciones, Alianzas o como candidaturas externas, sobre la acción afirmativa indígena, atenderán lo siguiente:

El tres por ciento de las candidaturas de las comunidades indígenas, deberá darse tanto en las listas de mayoría relativa como de representación proporcional. Esta disposición no contraviene el principio de equidad de género.

En los casos de los registros por fórmulas de las y los propietarios y suplentes para los cargos de elección popular, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, las candidaturas de suplencias tendrán las mismas cualidades respecto a las acciones afirmativas indígenas.

Los aspirantes que soliciten su registro a una candidatura deberán presentar los documentos que acrediten que son integrantes de una comunidad indígena y contar con el aval de la misma.

No basta con que se presente la sola manifestación de auto adscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida.

Artículo 154.

El registro de candidatos no procederá cuando:

- I. Se presenten fuera de los plazos a que se refiere esta Ley;
- II. No se respete la equidad de género en términos del artículo 95 de la Constitución Local;
- III. No se respete la acción afirmativa indígena en términos del artículo 95 de la Constitución Local;**
- IV. El candidato sea inelegible;
- V. No se presenten las fórmulas, planillas o listas de candidatos completas;
- VI. Se actualice lo previsto por el artículo 132 de esta Ley; y
- VII. En los demás casos que establezca la Ley

TERCERO:

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA

Artículo 12 bis.

Los partidos políticos deberán promover acciones de concientización para el respeto de las tradiciones, costumbres e ideas de las comunidades indígenas.

De igual forma, deberán ajustar su normativa interna a fin de incluir la acción afirmativa indígena.

La autoridad electoral local deberá velar por que se cumpla irrestrictamente, el cumplimiento de este mandato.

Artículo 13. Para el cumplimiento de sus atribuciones y fines, los partidos políticos deberán:

- I a VI.
- VII. Fomentar los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades;
- VIII. Garantizar y cumplir con la paridad de género conforme a lo dispuesto por la Constitución Local, las leyes en la materia y sus estatutos; y
- XIX. Socializar entre sus miembros sobre el respeto a las comunidades indígenas y cumplir con la cuota afirmativa en la materia.**

Artículo 28. Los estatutos deberán contener:

- I a VI.
- VII. Las normas para garantizar la paridad y alternancia de género, así como con el derecho de igualdad de oportunidades **y, el respeto a la acción afirmativa indígena,** previstos en las constituciones federal y local;

Artículo 52. Son obligaciones de los partidos políticos:

I a XX.....

XXI. Cumplir con el tres por ciento de la acción afirmativa indígena en el registro de las fórmulas de las candidaturas de propietarios y suplentes bajo los principios de mayoría relativa o representación proporcional.

Se recorren los siguientes numerales XXII al XXVIII, actualizando la numeración.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. - Los partidos políticos estatales deberán adecuar sus documentos básicos y demás reglamentación, a fin de establecer la acción afirmativa indígena.

AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE A PUBLICAR.

Dado en la sala de sesiones del Palacio Juárez, Recinto Oficial del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl, a los doce días del mes de abril del dos mil diecinueve.

Dip. Irma Yordana Garay Loredó.
Coordinadora del Grupo Parlamentario
del Partido del Trabajo